Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4566

08. 05. 96

Sachgebiet 860

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 13/3811 –

Entwurf eines Gesetzes zum Inkraftsetzen der 2. Stufe der Pflegeversicherung

b) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
– Drucksache 13/2393 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz)

A. Problem

Das Pflege-Versicherungsgesetz sieht ein abgestuftes Inkrafttreten der Pflegeversicherung vor. In beiden Gesetzentwürfen geht es darum, das Inkrafttreten der 2. Stufe der Pflegeversicherung (Beginn der Leistungen zur stationären Pflege) zum 1. Juli 1996 zu regeln.

B. Lösung

Beide Gesetzentwürfe wollen die mit den Leistungen bei stationärer Pflege in Zusammenhang stehenden Vorschriften des Pflege-Versicherungsgesetzes (PflegeVG) zum 1. Juli 1996 in Kraft setzen.

Annahme des Gesetzentwurfes der Bundesregierung.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfes der Fraktion der SPD.

D. Kosten

Die im Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung stehenden Kosten- und Beitragsfragen wurden bereits im Gesetzgebungsverfahren zum PflegeVG im Jahr 1994 entschieden. Bereits damals wurde festgelegt, daß

- sich die Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung prozentual nach dem Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (im Jahr 1995: 5 850 DM monatlich) bemessen,
- die Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern je zur Hälfte getragen werden und daß sich der Beitragssatz zum Beginn der stationären Leistungen um 0,7 vom Hundert auf bundeseinheitlich 1,7 vom Hundert ab 1. Juli 1996 erhöht.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 13/3811 – in unveränderter Fassung anzunehmen und
2. den Gesetzentwurf – Drucksache 13/2393 – abzulehnen.

Bonn, den 8. Mai 1996

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Ulrike Mascher	**Karl-Josef Laumann**
Vorsitzende	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Karl-Josef Laumann

I.

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/2393 in seiner 74. Sitzung am 30. November 1995 in erster Lesung beraten und ihn an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung sowie an den Rechtsausschuß, den Wirtschaftsausschuß, den Gesundheitsausschuß und den Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen. Den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/3811 hat der Deutsche Bundestag in seiner 89. Sitzung am 29. Februar 1996 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung sowie dem Gesundheitsausschuß und dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

Der Gesundheitsausschuß hat am 8. Mai 1996 mit der Mehrheit der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. beschlossen, die Annahme des Gesetzentwurfes auf Drucksache 13/3811 zu empfehlen. Mit derselben Mehrheit hat er den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD abgelehnt.

Der Wirtschaftsausschuß hat in seiner Sitzung am 8. Mai 1996 ebenfalls empfohlen, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD abzulehnen. Der Rechtsausschuß konnte aus Zeitgründen kein Votum abgeben.

Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in seiner Sitzung am 8. Mai 1996 beschlossen, dem Gesetzentwurf auf Drucksache 13/3811 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS zuzustimmen. Gleichzeitig hat er mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD und der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfes auf Drucksache 13/2393 empfohlen.

Der federführende Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die beiden Gesetzentwürfe in seinen Sitzungen am 6. März 1996 und am 8. Mai 1996 beraten und in der abschließenden Sitzung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS beschlossen, dem Gesetzentwurf auf Drucksache 13/3811 zuzustimmen. Mit dem gleichen Abstimmungsergebnis hat er beschlossen, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 13/2393 – abzulehnen.

II.

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 13/3811

Die Pflegeversicherung hilft Pflegebedürftigen und den sie Pflegenden. Ambulante und stationäre Pflege sicherten den einzelnen gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Sie ergänzten sich deshalb wechselseitig. Die ambulante Pflege verhindere eine vorzeitige Inanspruchnahme der stationären und die stationäre Pflege biete dort Hilfe, wo die ambulante nicht ausreicht.

Zwischen ambulanter und stationärer Pflege bestehe ein untrennbarer Zusammenhang. Die Pflegeversicherung biete Hilfe für die ambulante wie für die stationäre Pflege. Das Inkrafttreten der Pflegeversicherung sei in eine zeitliche Stufenfolge eingebettet, die diesem sachlichen Zusammenhang entspreche.

Die Ergänzung der ambulanten Pflege durch die stationäre sei auch deshalb erforderlich, weil es zwischen beiden Bereichen fließende Übergänge gebe. Die teilstationäre Pflege und die Kurzzeitpflege bedürften einer besonderen Förderung.

Die Länder blieben aufgefordert, ihre im Rahmen des Vermittlungsverfahrens gegebene Zusage einzulösen, die Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen nach dem Prinzip der dualen Finanzierung in vollem Umfang zu tragen.

Dem Pflege-Versicherungsgesetz liege der Gedanke zugrunde, daß die Belastungen der Wirtschaft aus den Pflichtbeiträgen der Arbeitgeber ausgeglichen werden, weil im Interesse der Sicherung der Arbeitsplätze ein weiterer Anstieg der Lohnzusatzkosten vermieden werden müsse. Einer Schwächung der Investitionstätigkeit und einer Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die unmittelbar negative Auswirkungen auf die Beschäftigung hätten, müsse entgegengewirkt werden.

Das in Artikel 69 des Pflege-Versicherungsgesetzes geforderte Gutachten des Sachverständigenrates komme zu dem Ergebnis, daß bei Inkrafttreten der 2. Stufe der Pflegeversicherung (stationäre Pflege) eine weitere Kompensation zum Ausgleich der Beitragsbelastung erforderlich sei. Das darin festgestellte Kompensationsvolumen in Höhe von rd. 2,5 Mrd. DM werde rechtzeitig vor Inkrafttreten der 2. Stufe der Pflegeversicherung als Teil eines noch zu beschließenden sozialen Konsolidierungspakets erbracht.

Zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD auf Drucksache 13/2393

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellte in seinem Gutachten „Zur Kompensation in der Pflegeversicherung" fest, daß die Abschaffung eines weiteren vollen, stets auf einen Werktag fallenden Feiertages zu einer Überkompensation der mit der Einführung der Leistungen der für die stationäre Pflege verbundenen Beitragsmehrbelastung der Arbeitgeber führen würde.

Gemäß Artikel 69 Abs. 4 des Pflege-Versicherungsgesetzes haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat zu prüfen, welche gesetzgeberischen Konsequenzen sich aus dieser Feststellung ergeben.

Nach Ansicht der Initiatoren des Gesetzentwurfes ergibt diese Prüfung, daß ein weiterer Kompensationsbedarf nicht gegeben sei, zumal wenn man anders als der Sachverständigenrat auch die für die Unternehmen entstandenen bzw. noch entstehenden Entlastungseffekte berücksichtige, die andere im unmittelbaren Zusammenhang mit der Pflegeversicherung getroffenen Maßnahmen brächten, wie z. B. die verringerten Lohnersatzleistungen, die Mißbrauchsbekämpfung, der Abbau fehlbelegter Krankenhausbetten etc.

Vor diesem Hintergrund sei es nötig, daß sich der Gesetzgeber seine Kompetenz, die er an die Bundesregierung delegiert hat, in dieser Frage zurückhole. Der Gesetzentwurf sieht daher vor, den Artikel 60 des Pflege-Versicherungsgesetzes zu streichen. Ferner wird bestimmt, daß Artikel 1 § 43 und Artikel 19 Nr. 6 Buchstabe b am 1. Juli 1996 in Kraft treten. Des weiteren soll in Artikel 1 § 58 Abs. 4 des Pflege-Versicherungsgesetzes festgelegt werden, daß der zusätzliche Beitrag für die Leistungen der stationären Pflege in Höhe von 0,7 v. H. je zur Hälfte von Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern getragen wird.

III.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßten den vorliegenden Gesetzentwurf. Die gesetzliche Regelung über das Inkrafttreten der stationären Leistungen der Pflegeversicherung am 1. Juli 1996 sei sachlich und politisch erforderlich, weil nur so das zentrale Ziel der Pflegeversicherung erreicht werden könne, möglichst viele stationär Pflegebedürftige aus ihrer bisher regelmäßig gegebenen Abhängigkeit von Sozialhilfe herauszuführen. Die Pflegeversicherung sei nur vollständig, wenn sie auch stationäre Leistungen erbringe. Die häusliche (ambulante) Pflege müsse – wie bereits im Pflege-Versicherungsgesetz vorgesehen – in einem zweiten Schritt durch die stationäre Pflege ergänzt und abgerundet werden. Zwischen ambulanter und stationärer Pflege bestehe ein untrennbarer Zusammenhang, weil es zwischen beiden Bereichen fließende Übergänge gebe. Nach dem Pflege-Versicherungsgesetz sei das Inkrafttreten der ambulanten und stationären Pflege bewußt in eine zeitliche Stufenfolge eingebettet worden, die diesem sachlichen Zusammenhang Rechnung trage. Insgesamt komme daher der 2. Stufe der Pflegeversicherung mit dem Inkrafttreten der stationären Leistungen zum 1. Juli 1996 große politische und sachliche Bedeutung zu. Die berechtigten Erwartungen der Pflegebedürftigen und ihrer Familien sowie der übrigen Bevölkerung, wie auch die Erwartungen der Kommunen dürften nicht enttäuscht werden.

Der Gesetzentwurf gehe zutreffend von der Notwendigkeit der Kompensation der zusätzlichen Arbeitgeberbelastungen durch das Inkrafttreten der stationären Leistungen der Pflegeversicherung aus. Nach den Feststellungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung müßten noch weitere 2,5 Mrd. DM jährlich der für die Arbeitgeber mit der Pflegeversicherung verbundenen Beitragsbelastungen ausgeglichen werden. Die notwendigen Entlastungen der Arbeitgeber im Bereich der Lohnzusatzkosten dürften jedoch nicht allein aus dem Blickwinkel der Pflegeversicherung beurteilt werden. Das, was zur Stärkung der Investitionstätigkeit, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und damit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erforderlich sei, gehe weit über das hinaus, was im Rahmen der Pflegeversicherung zur Kompensation der Beitragsbelastungen notwendig sei. Die Koalition habe sich deshalb darauf verständigt, die Mehrbelastung der Arbeitgeber im Rahmen des sozialen Konsolidierungspakets „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung" auszugleichen. Das Programm sehe Einsparungen vor, die in ihrer Wirkung weit über die noch notwendige Kompensation aufgrund der Pflegeversicherung in Höhe von 2,5 Mrd. DM hinausgingen.

Die Mitglieder der Koalitionsfraktionen wiesen im übrigen auf folgendes hin: Unabhängig von der gesetzlichen Regelung des Inkrafttretens der 2. Stufe der Pflegeversicherung am 1. Juli 1996 werde erwartet, daß die Länder ihre im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Pflege-Versicherungsgesetz gegebene politische Zusage, die Investitionskosten für die Pflegeeinrichtungen zu übernehmen, einhielten. Täten sie dies – wie es sich derzeit abzeichne – nicht in dem zugesagten Umfang, müßten die Pflegebedürftigen die von den Ländern nicht übernommenen Investitionskosten tragen mit der Folge, daß viele stationär Pflegebedürftige weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen blieben. Dies müsse zu großer Verbitterung und Enttäuschung bei den Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen führen.

Auch die Mitglieder der Fraktion der SPD begrüßten, daß mit beiden Gesetzentwürfen die fristgerechte Inkraftsetzung der 2. Stufe der Pflegeversicherung, welche die stationäre Versorgung der Menschen betreffe, beabsichtigt sei. Daß man den Gesetzentwurf der Bundesregierung dennoch ablehne, liege vor allem daran, daß er in seiner Begründung von einem weiteren Kompensationsbedarf ausgehe, der durch einschneidende Einschnitte in anderen Sozialleistungsbereichen erreicht werden solle. Entschieden widersprachen sie der Auffassung, daß noch weiterer Kompensationsbedarf bestehe. Ihr Gesetzentwurf weise deutlich nach, daß zusätzlich zu dem gestrichenen Urlaubstag zahlreiche weitere Maßnahmen zu einer erheblichen Entlastung der Arbeitgeber ge-

führt hätten. Mit Nachdruck wiesen sie zudem die Kritik der Koalitionsfraktionen zurück, wonach die Länder ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Übernahme von Investitionskosten im stationären Bereich nicht nachkämen.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begrüßten es, daß die Frage der Abschaffung eines zweiten Feiertages vom Tisch sei. Man verfolge allerdings mit Skepsis, daß offensichtlich geplant sei, ein starkes Stück Umverteilung vorzunehmen, indem die Finanzierung der Pflegeversicherung durch Kürzungen bei anderen Sozialleistungen kompensiert werden solle. Gleichzeitig wiesen sie nochmals auf ihre grundsätzliche Kritik an der Sozialversicherungslösung hin, durch die eine weitere Belastung der Lohnnebenkosten geschaffen worden sei. Eine angemessenere Lösung wäre nach ihrer Auffassung ein steuerfinanziertes Leistungssystem gewesen. Damit hätte man eine gerechtere Finanzierungsform gehabt. Außerdem hätte man Einkommensverhältnisse der Pflegebedürftigen berücksichtigen können. Statt dessen werde ab dem 1. Juli 1996 eine Versicherung eingeführt, die für viele zu geringe Leistungen gewähre, aber für die Gutsituierten zu hohe.

Die Mitglieder der Gruppe der PDS betonten, daß sie der Konstruktion des Pflege-Versicherungsgesetzes, insbesondere den Kompensationsforderungen, von Anbeginn ihre Zustimmung verweigert hätten. Mehr und mehr zeichneten sich Tendenzen zur bloßen Grundversorgung und zur Privatisierung der tatsächlichen Risikoabdeckung in anderen Versicherungszweigen ab. Sie verlangten eine grundsätzliche Aufhebung jeglicher Kompensation, den Stopp für Budgetierungen von Leistungen sowie einen Stopp für die Ausdehnung von Eigenbeteiligungen der Versicherten. Im übrigen habe die Gruppe der PDS immer bezweifelt, daß mit der Pflegeversicherung die anvisierten Einsparungen in der Sozialhilfe kommen würden. Mit diesen Einsparungen seien einst die Länder West für ihre Zusage geködert worden, alle Investitionskosten alleine zu tragen. Nun, da die Einsparungen nicht wie geplant kämen, würden sie trotzdem in die Pflicht genommen, alle Kosten zu übernehmen.

Bonn, den 8. Mai 1996

Karl-Josef Laumann

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333